SMK

MEMO – Bevindingen TPAC inzake MTCS

Bevindingen TPAC n.a.v. expertiseverzoek Ministerie IenM inzake MTCS d.d. 8 september 2015

30 oktober 2015

Inleiding

Dit is het advies van de Toetsingscommissie Inkoop Hout (TPAC)[1] aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu inzake het Maleisische houtcertificatiesysteem MTCS[2].

In augustus 2013 concludeerde TPAC dat het Maleisische houtcertificatiesysteem MTCS enkele betekenisvolle verbeteringen had gemaakt, maar dat de in 2010 geconstateerde knelpunten hiermee nog niet waren weggenomen. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft TPAC dit najaar gevraagd de volgende vraag te beantwoorden: '*In hoeverre zijn de openstaande punten ten aanzien van conversie, inheemse volkeren en beschikbaarheid van kaarten opgelost in het MTCS systeem?'*

Het expertiseverzoek van het Ministerie van 8 september jl. schetst de volgende kaders voor de opdracht:

1. Het betreft geen reguliere beoordeling met de reguliere procedure, maar een verzoek om aanvullende expertise op de drie knelpunten;
2. Het advies dient uiterlijk eind oktober gereed te zijn;
3. Het staat TPAC vrij gebruik te maken van bronnen die zij relevant acht waaronder MTCC documenten en informatie van derden;
4. MTCS dient op gelijke wijze beoordeeld te worden als reeds erkende certificatiesystemen FSC en PEFC;
5. Het staat TPAC vrij een bezoek aan het veld te brengen indien zij dit nodig acht.

TPAC heeft uitvoering gegeven aan het expertiseverzoek door haar bevindingen van 2010 en van 2013 te vergelijken met de normatieve documenten van MTCS[3] en met het actueel functioneren van het MTCS systeem. Informatie over dit laatste is verkregen uit samenvattingen van de MTCS audit-rapporten en uit materiaal dat stakeholders aan TPAC hebben voorgelegd. TPAC's bevindingen zijn vervat in het onderliggende memo. De bronnen die TPAC heeft gebruikt zijn te vinden in bijlage I. In bijlage II licht TPAC haar werkwijze toe. De Engelstalige bijlage III tot slot geeft de gedetailleerde bevindingen van TPAC weer.

---

[1] TPAC toetst certificatiesystemen aan de Nederlandse Inkoopcriteria voor Hout ten behoeve van het duurzaam inkoopbeleid van de Nederlandse overheid.

[2] Malaysian Timber Certification System

[3] De MTCS standaard voor duurzaam bosbeheer: *Malaysian Criteria and Indicators (Natural Forests)*, 13 January 2012 en de MTCS Richtlijn; *Guidelines for the Interpretation of Requirements in MC&I (Natural Forests),* 6 Juni 2014.

Algemene bevindingen

In juni 2014 heeft MTCC[4] een nieuwe Richtlijn gepubliceerd die bosbeheerders en certificerende instellingen instructie geeft hoe ze de MTCS criteria aangaande conversie en de rechten van inheemse volken moeten interpreteren. De richtlijn is een concrete verbetering ten opzichte van eerdere richtlijnen. Het is bemoedigend dat de verbeteringen tot stand zijn gekomen doordat koepelorganisatie PEFC[5] de door TPAC geconstateerde knelpunten op conversie en inheemse volken rechten heeft onderschreven binnen haar periodieke *endorsement* procedure van MTCS. PEFC deelde echter niet TPAC's conclusies aangaande de wenselijke publieke beschikbaarheid van kaarten.

De samenvattingen van de MTCS audit rapporten die TPAC heeft bestudeerd geven weinig reden tot zorg. De certificerende instellingen constateren in deze rapporten geen opmerkelijke afwijkingen in MTCS gecertificeerde bossen. De samenvattingen bieden echter ook geen directe aanleiding tot comfort; uit de documenten kan bijvoorbeeld niet worden afgeleid dat van de inheemse Orang Asli gemeenschappen *free, prior and informed consent* (FPIC) is verkregen voorafgaand aan kapactiviteiten.

Dit is relevant omdat andere bronnen die TPAC heeft bestudeerd, betogen dat er misstanden zijn in MTCS-gecertificeerde bossen. Overigens is TPAC er niet van overtuigd dat het hier inderdaad altijd MTCS bos betreft. Het gebrek aan goede kaarten doet zich hier voelen. Evenmin is duidelijk of de bosbeheerders en/of certificerende instellingen op een adequate manier hebben kunnen reageren op de beschuldigingen omdat de cases niet altijd zijn ingebracht in de daarvoor bestemde procedures, zoals de stakeholderconsultatie die de certificerende instelling organiseert voorafgaand aan elke periodieke audit. Dit was wel wenselijk geweest.

Dit laat onverlet dat er sprake is van een discrepantie tussen wat er in de audit rapporten van MTCS-gecertificeerde bosbeheereenheden staat en wat verschillende andere bronnen van stakeholders betogen. De kaders – met name de deadline[6] - waarbinnen TPAC deze opdracht heeft uitgevoerd en de door MTCC beschikbaar gestelde documenten hebben TPAC niet in staat gesteld om deze discrepantie te duiden.

[4] Malaysian Timber Certification Council, de organisatie die het certificatiesysteem beheert.
[5] PEFC is een internationaal koepelsysteem waar nationale certificatieschema's zoals MTCS onderdeel van uit maken. Eens in de vijf jaar toetst PEFC of een nationaal schema nog aan haar eisen voldoet.
[6] Verschillende documenten van stakeholders zijn pas medio oktober ter beschikking gesteld aan TPAC.

Bevindingen rechten inheemse volken, conversie en kaarten

De gedetailleerde bevindingen zijn te vinden in de Engelstalige bijlage III.

Rechten van inheemse volken

Op het gebied van de rechten van Inheemse Volken heeft MTCC in haar normatieve documenten een significante verbetering tot stand gebracht. In de Richtlijn van 2014 staat dat de bosbeheerders inheemse en lokale gemeenschappen dienen te consulteren in de geest van de VN verklaring van de rechten van Inheemse Volken (UNDRIP) en op basis van *free, prior and informed consent* (FPIC). Deze formulering is een positieve trendbreuk en het belang ervan mag niet worden onderschat. Tegelijkertijd staan er enkele frases in de Richtlijn die kunnen worden opgevat als een afzwakking van de Richtlijn. Als gevolg hiervan is de wijze waarop de Richtlijn door bosbeheerders en certificerende instellingen in praktijk wordt geïnterpreteerd essentieel. TPAC merkt op dat de samenvattingen van de auditrapporten waarover zij beschikking had veelal volstaan met de vaststelling dat er geen afwijkingen/bijzonderheden zijn geconstateerd. Dat is te beknopt om na te gaan hoe er met de richtlijn is omgesprongen. Dit is mede relevant omdat andere bronnen onvoldoende consultatie en het ontbreken van FPIC rapporteren.

Conversie

Ook op het gebied van conversie heeft MTCC in haar normatieve documenten een verbetering tot stand gebracht. De conversie (gepland en uitgevoerd) mag in de eerste 3 jaar vanaf 1 juli 2012 maximaal 2,5% van de bosbeheereenheid bedragen. In totaal mag niet meer dan 5% van de bosbeheereenheid worden omgezet naar andere vormen van landgebruik. Hoewel de Richtlijn aangeeft dat de conversie limiet tijdens de periodieke herziening van de standaard weer ter sprake kan komen, acht TPAC het onwaarschijnlijk dat de limiet zal worden versoepeld omdat deze een voorwaarde was voor de re-endorsement van MTCS door PEFC.

Ook op het thema conversie is sprake van enige discrepantie tussen de samenvattingen van audit rapporten aan de ene kant en de bronnen van stakeholders aan de andere kant. Hoewel het op basis van de stakeholder bronnen niet aannemelijk is dat de 5% conversielimiet is overschreden voor de periode 1 juli 2012 tot medio 2015 is mogelijk wel in vier bosbeheereenheden de 2,5% conversielimiet overschreden.[7]

Kaarten

Op het gebied van kaarten heeft MTCC geen - voor TPAC verifieerbare - verbeteringen tot stand gebracht. Verschillende bronnen, waaronder Staatssecretaris Dijksma in haar bezoekverslag van juli 2015 onderschrijven dat meer openheid ten aanzien van kaartmateriaal noodzakelijk is.

[7] WWF Malaysia, Analysis of deforestation in Malaysia 2001 - 2015

Conclusies

Met uitzondering van het thema kaarten heeft MTCC belangrijke verbeteringen in haar normatieve documenten opgenomen op de thema's rechten van inheemse volken en conversie. Er is echter sprake van discrepantie tussen wat in de samenvattingen van audit rapporten staat en wat door bronnen van stakeholders wordt opgetekend. De kaders waarbinnen TPAC deze opdracht heeft uitgevoerd en de door MTCC beschikbaar gestelde documenten[8], hebben TPAC niet in staat gesteld om deze discrepantie te duiden.

Een mogelijke oorzaak van de discrepantie is dat sommige NGO bronnen geen helder onderscheid maken tussen MTCS-gecertificeerd - en niet-gecertificeerd gebied. Soms is dit de auteurs aan te rekenen, in andere gevallen is dit MTCC aan te rekenen, omdat zonder gedetailleerde kaarten onderscheid tussen wel- en niet-gecertificeerd gebied nauwelijks te maken is.

Opheldering van de geconstateerde discrepantie kan plaatsvinden door middel van onderzoek in het veld. Een veldbezoek heeft als bijkomend voordeel dat de cases die door stakeholders zijn ingebracht specifiek kunnen worden onderzocht. Mochten ze niet relevant zijn voor de voorgenomen acceptatie van MTCS, bijvoorbeeld omdat ze buiten het gecertificeerde gebied vallen, dan zal dat uit het onderzoek blijken. TPAC is bereid een dergelijk onderzoek op korte termijn voor te bereiden en uit te voeren.

TPAC is gevraagd om voor eind oktober antwoord te geven op de volgende vraag: *'In hoeverre zijn de openstaande punten ten aanzien van conversie, inheemse volkeren en beschikbaarheid van kaarten opgelost in het MTCS systeem?'* TPAC concludeert dat de openstaande punten ten aanzien van conversie en inheemse volken op papier in grote mate zijn opgelost; de beschikbare informatie laat echter niet toe deze conclusie door te trekken naar de praktijk.

[8] TPAC heeft MTCC verzocht om de volledige audit rapporten te mogen bestuderen, dit verzoek is niet gehonoreerd.

SMK

Bijlage I – Sources

- **Aidenvironment**, *MTCS Certified Deforestation*, October 2015
- **JOAS**, Letter to State Secretary for Infrastructure and Environment Mrs Mansveld and State Secretary for Economic Affairs Mrs Dijksma, 24 July 2015
- **MTCC**, *Response to Joint letter of WWF Malaysia and MNS dated 28 July 2015,* 8 October 2015
- **MTCC**, *Response to the letter sent by JOAS to the Dutch Ministers dated 24 July 2015*, 8 October 2015
- **MTCC**, Guidelines for the Interpretation of Requirements in MC&I (Natural Forests), 6 June 2014
- **MTCC**, *Malaysian Criteria and Indicators (Natural Forests),* 13 January 2012
- **Sahabat Alam Malaysia (SAM),** *Commentary – Submission to the Delegation from the Government of the Netherlands,* January 2015,
- **SAM and JKOASM**, *Encroachment of Orang Asli customary territories in Peninsular Malaysia by logging operations*, July 2014
- **SGS**, Summaries of the audit reports from Selangor, Teregganu, Pahang, Johor (Audits performed in 2013 and 2014)
- **SIRIM QAS**, Summaries of the audit reports from Kelantan, Perak, Kedah, Negeri Sembilan (Audits performed 2013 and 2014)
- **State Secretary for Infrastructure and Environment Mrs Mansveld and State Secretary for Economic Affairs Mrs Dijksma**, Letter to Parliament "*Ontwikkelingen internationaal duurzaam bosbeheer en verduurzaming van de handel van hout",* 13 July 2015
- **State Secretary for Economic Affairs Mrs Dijksma**, *Minutes of the Visit to Malaysia 5 – 8 July 2015*
- **TJ Consulting**, *Assessment of the Malaysian Timber Certification Scheme (MTCS) against the requirements of the PEFC Council, Final report,* 16 June 2014
- **TPAC**, *Memo on the Malaysian Timber Certification Scheme (MTCS),* 26 August 2013
- **TPAC**, *Revised judgement on Malaysian Timber Certification Scheme*, 22 October 2010 (Samenvatting)
- **Yogeswaran Subramaniam (PhD)**, *Legal Opinion MTCC Guideline for the Interpretation of MC&I (Natural Forests), 6 June 2015,* 15 December 2014
- **WWF Malaysia and Malaysian Nature Society**, Letter to State Secretary for Infrastructure and Environment Mrs Mansveld and State Secretary for Economic Affairs Mrs Dijksma, 28 July 2015
- **WWF Malaysia and WWF Netherlands**, *Analysis of deforestation in Malaysia 2001 – 2015,* 17 October 2015(MTCS Criteria & Indicators (Natural Forests)

Bijlage II - Werkwijze TPAC

In zijn adviesverzoek heeft het Ministerie TPAC gevraagd om inzichtelijk te maken dat MTCS op *'gelijke wijze wordt beoordeeld als reeds erkende certificeringssystemen van FSC en PEFC'*. TPAC acht het vanzelfsprekend dat certificatiesystemen gelijk worden beoordeeld; de geloofwaardigheid van een onafhankelijke toetsingscommissie valt of staat hiermee. TPAC betreurt dan ook dat in de Kamerbrief van 13 juli een andere suggestie wordt gewekt. TPAC heeft dit toegelicht in een brief aan uw Ministerie d.d. 17 juli.

Bovenstaande betekent niet dat beoordelingsprocedures *identiek* verlopen. De huidige opdracht omvat bijvoorbeeld aanvullende expertise op drie thema's terwijl de Nederlandse Inkoopcriteria 76 eisen omvatten. Ook de reguliere stappen van de procedure, waaronder review door het certificatiesysteem en het stakeholder forum, zijn op verzoek van het Ministerie in de huidige opdracht niet gevolgd. TPAC wijst erop dat MTCS in 2009 deze complete procedure wel heeft doorlopen. Daarna volgden een bezwaarprocedure en een beroepsprocedure met als conclusie dat MTCS niet aan de Nederlandse Inkoopcriteria voldeed. Ook hebben opeenvolgende bewindspersonen afspraken met MTCC gemaakt over gewenste verbeteringen. De vergelijking met de beoordelingsprocedures van FSC of PEFC gaat hierdoor op verschillende niveaus mank.

Graag geeft TPAC nader inzicht in haar werkwijze. Elke procedure of beoordeling start met twee type bronnen: in de eerste plaats normatieve – en systeemdocumenten (standaarden, richtlijnen etc.); in de tweede plaats informatie uit de praktijk. In het beste geval ondersteunt de informatie uit de praktijk één op één de informatie uit de normatieve documenten. Indien er sprake is van een discrepantie tussen beide type bronnen, dient TPAC de betekenis van deze discrepantie te duiden. Vaak gebeurt dit aan de hand van nieuwe, uitvoeriger bronnen. De aard van nieuwe bronnen is geheel afhankelijk van de aard van de discrepantie die TPAC heeft geconstateerd. Het verklaren van een eventuele discrepantie tussen standaard en praktijk is noodzakelijk voor het maatschappelijke en politieke draagvlak van het oordeel van de Commissie en de besluitvorming van de bewindspersoon.

Zowel voor de beoordelingen van FSC, PEFC als voor die van MTCS heeft TPAC onder meer via de respectievelijke stakeholder fora tientallen pagina's opmerkingen en commentaar van stakeholders ontvangen. Alle commentaren zijn door TPAC betrokken in de respectievelijke beoordelingen en er is middels een Stakeholderforum rapport publiek over gerapporteerd. Bij iedere beoordeling zijn unieke aspecten van systemen aan de orde gekomen. Steeds is de aanpak gekozen die paste bij de vragen die zich voordeden. Wat hetzelfde bleef was de opzet van TPAC zo veel onderzoek te doen als nodig is om voldoende helderheid te geven over de mate waarin de systemen aan de Nederlandse Inkoopcriteria voor hout voldoen.

SMK

Bijlage III – Findings concerning Indigenous Peoples Rights, Conversion and maps

Findings concerning **Indigenous Peoples Rights**

TPAS criteria	*Revised TPAC Judgement MTCS (Oct 2010)*	*TPAC Memo on MTCS (Aug 2013)*	*TPAC's viewpoint on MTCS Guidelines 2014*	*Summaries of the MTCS Audit reports of 2013 and 2014*	***Findings TPAC October 2015***	*Information from other sources*
C 2.3. The local population and indigenous peoples have a say in forest management on the basis of free and informed consent, and hold the right to grant or withhold permission and, if relevant, receive compensation where their property/use rights are at stake.	The rights of Indigenous Peoples to have a say in forest management in areas they traditionally use - based on free and informed consent – is not respected in MTCS certified forests. This right is made conditional on legal ownership of the land.	In 2011 MTCC issued a Guideline and in 2012 a standard with improved wording. The standard however does include the phrase "*within the federal, state and local laws".* The audit reports suggest that the right to have a say in forest management continues to be conditional on legal ownership of the land.	The MTCS Guidelines of June 2014 are a significant improvement, among others: *"in the spirit of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP), and based on the principle of free, prior and informed consent (FPIC), FMU managers are required to undertake effective consultations with the affected local communities and indigenous peoples on matters relating to their legal or customary rights"* There are some phrases in the Guidelines that may weaken its meaning:'*The FMU Manager is expected to recognise and respect customary rights where these actions would not result in FMU's violation of legislative requirements and statutory licensing processes'*	The summaries inform in rather general terms on Indigeous Peoples Rights. More specific information includes the following; four of eight FMUs receive an observation or a Minor CAR because of inadequate procedures for identifying and protecting special (religious, cultural etc) sites of the Orang Asli communities in the period 2013 – 2014.	The MTCS Guidelines of June 2014 are a significant improvement. There are however some phrases in the Guidelines that can be interpreted as a 'disclaimer'. The audit reports summaries of 2013 and 2014 give no reason for concern or comfort.	• State Secr. Mansveld and Dijksma report in their letter (13/7/'15) to parliament that NGOs including JOAS have confirmed that indigenous communities are consulted prior, during and after logging activities and that the concept of FPIC is well applied in forest management practice. • JOAS in its letter (24/7/'15) denies to have given such a confirmation and reiterates that MTCS in their view does not protect IP rights. • SAM and JKOASM in their report (7/'14) state that IP communities are not consulted. They base their statement on case research it is not confirmed that these cases are in MTCS certified forest.

SMK

Findings concerning **conversion**

TPAS criteria	*Revised TPAC Judgement MTCS (Oct 2010)*	*TPAC Memo on MTCS (Aug 2013)*	*TPAC's viewpoint on MTCS Guidelines 2014*	*Summaries of the MTCS Audit reports of 2013 and 2014*	***Findings TPAC October 2015***	*Information from other sources*
C4.3. Conversion of forests in the FMU to other types of land use, including timber plantations, shall not occur unless in justified exceptional circumstances.	There was no clear cap on conversion. For a cap to be practical and meaningful, a – one time-redefinition of the boundaries of the forest is necessary excluding all areas that are converted or planned to be converted.	In 2012 MTCS issues a new standard including a cap on conversion of 5% of the certified FMU area in 7 years. The audit reports suggest that converted area is not always excluded from the certified area. But they also convey that little conversion took place in 2011 and 2012.	The MC&I (Natural Forest) in combination with the MTCS Guidelines of 2014 are a significant improvement. Total conversion cannot exceed 5% of the FMU.	Practically all summaries clearly state that converted areas or areas planned for conversion are excluded from the certified area. In three states additional conversion took place or was planned. In all cases this conversion was below the 2.5% and 5% limit. According to the MTCS standard conversion can only take place if it has '*clear, substantial, additional, secure, long-term conservation, economic and social benefits across the FMU'*. Two states received a Minor CAR for not having done an analysis prior to the (planning of) the conversion to make sure conversion has these benefits.	MTCC improved its normative documents. Also the summaries of the audit reports convey that areas converted (or planned for conversion) before 2012 are excluded from the certified area. In 2013 and 2014 in three states additional conversion took place or was planned. In all cases this conversion was below the 2.5% and the 5% limit. The summaries of the audit reports suggest that states need to improve on their analysis prior to (the planning of) conversion to ensure that economic benefits do not outweigh the social and conservation benefits.	• State Secr. Mansveld and Dijksma report in their letter (13/7/'15) to parliament that the concerns regarding conversion are solved with the implementation of the MTCS Guidelines. • WWF Malaysia and MNS[9] state in their letter to Mrs Mansveld and Mrs Dijksma (28/7/'15) that the letter to parliament contains misconstrued facts and that based on satellite data conversion in four FMUs exceeds the 5% cap. • State Secr. Dijksma reports in her minutes of her visit of July 2015 *"Over conversie wat altijd een lastig issue is, trekt Dijksma de conclusie dat MTCS stappen in de goede richting zet, maar er nog niet helemaal is."* • WWF MY and WWF NL state in a report (17/7/'15) that the annual average of conversion in the PRF was 0,68% between July 2013 and June 2015. • Aidenvironment states in a report (10/'15) that MTCS FMUs have reached the 5% conversion limit

[9] Malaysian Nature Society

Findings concerning **Public Availability of Maps**

TPAS criteria	Revised TPAC Judgement MTCS (Oct 2010)	TPAC Memo on MTCS (Aug 2013)	TPAC's viewpoint on MTCS Guidelines 2014	Summaries of the MTCS Audit reports of 2013 and 2014	**Findings TPAC October 2015**	Information from other sources
C 2.4. The forest management plan and accompanying maps, relevant monitoring results and information about the forest management measures to be applied are publicly available, except for strictly confidential business information.	Sufficiently detailed maps are not publically available	The maps that TPAC can verify are the ones on the FD website and in the summaries of the audit reports. All maps are of unsufficient scale and/or quality to link the map to the forest area or vice versa.	MTCS guidelines of 2014 do not address maps	-	No verifiable improvement on the public availability of maps. MTCC has stated amongst other during the January 2014 visit that maps can be reviewed at the office of the Forest Department. In general no copies can be made. The reason for not making them publically available is twofold: - It would induce a 'tsunami' of applications for land - It would induce poaching	• State Secr. Dijksma reports in her minutes of her visit to Malaysia in July 2015 "*Het lastige punt is de publieke beschikbaarheid van kaarten, omdat daar in Nederland anders tegenaan gekeken wordt. In Nederland is de meeste informatie publiek beschikbaar en gemakkelijk toegankelijk. Volgens Dijksma is meer openheid noodzakelijk voor meer stakeholder betrokkenheid en een meer geïnformeerde discussie. Ze erkent dat dit niet gemakkelijk is, maar wel een noodzakelijke voorwaarde.*" • Yogeswaran (15/12/'14) states that there does not appear to be any legal impediment to the MTCC in making maps available to stakeholders.